Tweede Kamer der Staten-Generaal 2

Vergaderjaar 2015–2016

22 112 Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 2060 BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 3 februari 2016

De Europese Commissie heeft op 10 december 2015 een groenboek over het onderwerp «financiële *retail*diensten» gepubliceerd[1]. Bijgevoegd ontvangt u het groenboek en de kabinetsreactie op dit actieplan.

De Minister van Financiën,
J.R.V.A. Dijsselbloem

[1] Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

kst-22112-2060
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2016

Kabinetsreactie groenboek over financiële *retail*diensten – «betere producten, meer keuze en meer mogelijkheden voor consumenten en bedrijven»

Op 9 december 2015 heeft de Europese Commissie een groenboek over financiële *retail*diensten (hierna: het groenboek) gepresenteerd. Tot de financiële *retail*diensten worden verzekeringen, hypotheken, consumptief krediet, betalingsverkeer, spaarrekeningen en *retail*beleggingen gerekend. Lidstaten, marktpartijen en andere geïnteresseerden kunnen tot 18 maart 2016 reageren op het groenboek. Voor de beantwoording van de vragen in het groenboek zullen relevante partijen, zoals consumentenorganisaties, toezichthouders en marktpartijen, worden geconsulteerd. In deze kabinetsreactie zal achtereenvolgens een samenvatting van het groenboek en een reactie op hoofdlijnen worden gegeven. Deze kabinetsreactie dient als kader voor de beantwoording van de vragen in de internetconsultatie door de Commissie; de beide Kamers zullen een afschrift ontvangen van de antwoorden.

Het kabinet vindt het positief dat met het groenboek wordt gezocht naar het realiseren van concrete voordelen van de interne markt voor financiële *retail*diensten voor consumenten en bedrijven. Een beter werkende interne markt kan immers leiden tot meer keuze, lagere prijzen en een hogere kwaliteit van dienstverlening. Het kabinet ziet uit naar meer concrete voorstellen die worden verwacht in het actieplan wat tegen de zomer van 2016 wordt gepubliceerd. Op dit moment lijkt een gedegen onderbouwing met probleemanalyse en effectmeting voor concrete vervolgstappen echter nog te ontbreken.

1. Inleiding

Het doel van het groenboek is om de Europese interne markt voor financiële *retail*diensten te bevorderen door het voor bedrijven eenvoudiger te maken grensoverschrijdend diensten aan te bieden; het voor consumenten eenvoudiger te maken diensten in andere lidstaten aan te schaffen; en Europese burgers in staat te stellen eenvoudiger diensten mee te kunnen nemen als zij naar een andere lidstaat verhuizen. Het bevorderen van de interne, ééngemaakte Europese dienstenmarkt, is één van de prioriteiten van de Europese Commissie.

De Europese Commissie geeft aan dat consumenten en ondernemingen barrières ervaren bij het aanschaffen en aanbieden van producten in andere lidstaten. Omdat prijzen van vergelijkbare producten in de verschillende lidstaten sterk uiteenlopen, kunnen daar echter kansen liggen. De verdere verdieping van de markt beoogt het aanbod voor de Europese consument te verbeteren en de concurrentie te vergroten. De Europese Commissie beschouwt vooral de opkomst van plaatsonafhankelijke digitale dienstverlening als belangrijke kans voor verdere integratie van de interne markt voor financiële *retail*diensten. Hiervoor is het belangrijk dat vertrouwen wordt opgebouwd, waarvoor heldere en vergelijkbare informatie over producten voor consumenten van groot belang is.

Het groenboek sluit aan bij eerdere initiatieven van de Europese Commissie op dit gebied. Het gaat hierbij om:

i) regelgeving die grotere transparantie eist en eisen stelt aan advies (zoals in de verordening voor verpakte *retail*beleggingsproducten

en verzekeringsgebaseerde beleggingsproducten (PRIIPS[2]), de richtlijn hypothecair krediet (MCD[3]), en de richtlijn verzekeringsdistributie (IDD[4]));

ii) vergroting van de concurrentiemogelijkheden in het betalingsverkeer (zoals met de richtlijn betaalrekeningen (PAD[5]) en de richtlijn betaaldiensten (PSD[6]);

iii) verbieden van discriminatie voor financiële dienstverlening op basis van woonland; en

iv) het faciliteren van buitenlandse distributie van verzekeringen en hypotheken (IDD en MCD).

v) Ook wordt de samenwerking tussen nationale en Europese toezichthouders op verschillende manieren bevorderd. Hierbij wordt gekeken naar toezichtsconvergentie en verbetering van de onderlinge samenwerking tussen nationale toezichthouders via de Europese toezichthouders.

Het groenboek past binnen de prioriteiten van de Europese Commissie op het gebied van de digitale interne markt[7], de kapitaalmarktunie[8] en de (hernieuwde) internemarktstrategie[9] en past binnen een breder pakket aan initiatieven om genoemde prioriteiten te realiseren. Onderwerpen in dit groenboek sluiten aan bij de lopende trajecten met betrekking tot verzekeringen, koop op afstand en eCommerce. Ook wordt gerefereerd aan de Call for Evidence[10] naar het regelgevend kader voor financiële diensten in de Europese Unie.

2. Markten voor financiële retaildiensten op dit moment

Het groenboek onderzoekt nader welke barrières zouden kunnen worden weggenomen en welke toetredingsdrempels zouden kunnen worden verlaagd. In verschillende lidstaten is de concurrentie tussen financiële dienstverleners momenteel beperkt, wat tot uiting komt in beperkte keuze van producten en aanzienlijke prijsverschillen van vergelijkbare producten tussen lidstaten. Consumenten zijn echter niet geneigd gebruik te maken van de keuzemogelijkheden in andere lidstaten, waarbij moet worden aangetekend dat niet alle consumenten grensoverschrijdend diensten willen afnemen. Marktversnippering zorgt voor beperking van keuze-

---

[2] Verordening (EU) Nr. 1286/2014 van het Europees parlement en de Raad van 26 november 2014 over essentiële-informatiedocumenten voor verpakte *retail*beleggingsproducten en verzekeringsgebaseerde beleggingsproducten (PRIIP's).

[3] Richtlijn 2014/17/EU van het Europees parlement en de Raad van 4 februari 2014 inzake kredietovereenkomsten voor consumenten met betrekking tot voor bewoning bestemde onroerende goederen en tot wijziging van de Richtlijnen 2008/48/EG en 2013/36/EU en Verordening (EU) nr. 1093/2010.

[4] Voorstel voor een Richtlijn van het Europees parlement en de Raad betreffende verzekeringsbemiddeling (herschikking) /* COM/2012/0360 final – 2012/0175 (COD) */.

[5] Richtlijn 2014/92/EU van het Europees parlement en de Raad van 23 juli 2014 betreffende de vergelijkbaarheid van de in verband met betaalrekeningen aangerekende vergoedingen, het overstappen naar een andere betaalrekening en de toegang tot betaalrekeningen met basisfuncties.

[6] Richtlijn 2007/64/EG van het Europees parlement en de Raad van 13 november 2007 betreffende betalingsdiensten in de interne markt tot wijziging van de Richtlijnen 97/7/EG, 2002/65/EG, 2005/60/EG en 2006/48/EG, en tot intrekking van Richtlijn 97/5/EG

[7] Mededeling van de Commissie aan het Europees parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's – Strategie voor een digitale eengemaakte markt voor Europa (COM(2015) 192 final)

[8] Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – Action Plan on Building a Capital Markets Union (COM(2015) 468)

[9] – Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – Upgrading the Single Market: more opportunities for people and business (COM(2015) 550 final)

[10] Call for Evidence – EU Regulatory Framework for Financial Services

vrijheid en hogere prijzen. Zo lopen de kosten van bijvoorbeeld creditcards voor consumenten zeer uiteen tussen de lidstaten. Ook zijn er verschillen tussen lidstaten bij verzekeringspremies voor verzekeringsnemers met een vergelijkbaar risicoprofiel. De Europese Commissie geeft aan dat zij niet altijd objectieve rechtvaardiging ziet voor het prijsverschil tussen producten die niet direct gekoppeld zijn aan geografische ligging of plaatselijke risicokenmerken.

Het aantal financiële *retail*diensten dat over landsgrenzen aan consumenten wordt verleend, is echter nog zeer beperkt. Bovendien zijn consumenten niet of nauwelijks geneigd om over te stappen, terwijl zij niet altijd tevreden zijn over de dienstverlening. Naast een grote groep die tevreden is over de financiële diensten speelt hierbij dat een eventuele overstapservice niet alle administratieve moeilijkheden bij het overgaan op een andere aanbieder kan wegnemen. De combinatie tussen ontevreden klanten, uiteenlopende prijzen en beperkt overstapgedrag kunnen er volgens de Europese Commissie op wijzen dat de markten onvoldoende werken of dat overstapbarrières bestaan tussen de verschillende dienstverleners. De Europese Commissie stelt dat de concurrentie in sommige lidstaten beperkt is door hoge marktconcentratie in bepaalde deelmarkten. Op de terreinen van hypotheken en betaalrekeningen wordt momenteel Europese wetgeving geïmplementeerd die het overstappen tussen verschillende aanbieders uit binnen- en buitenland zou moeten vergemakkelijken. Het gaat hierbij vooral om *switching services*.

De opkomst van eCommerce laat zien dat er mogelijkheden zijn voor grensoverschrijdende dienstverlening. Consumenten gebruiken internetdiensten om bank- en verzekeringsproducten te raadplegen en het internet biedt nieuwe mogelijkheden zoals crowdfunding en vergelijkingswebsites. Hierbij moet wel aandacht worden gegeven aan de bescherming van privégegevens, en het gelijke speelveld tussen nieuwe toetreders en bestaande marktpartijen. Ook dient aandacht te zijn voor mogelijkheden tot standaardisatie en interoperabiliteit van verschillende systemen, bijvoorbeeld in de betaalmarkt.

3. Betere producten, meer keuze en grotere mogelijkheden

De Europese Commissie geeft aan dat de interne markt voor financiële *retail*diensten verder ontwikkeld kan worden door het vertrouwen van consumenten in aanbieders uit andere lidstaten te verhogen. Het vertrouwen wordt door diverse factoren verminderd. Een daarvan is onzekerheid doordat toezicht en handhaving van wet- en regelgeving per lidstaat verschilt. Divergerende nationale wetgeving en handhaving kan ook tot aanzienlijke nalevingskosten voor ondermeningen leiden, stelt de Europese Commissie. Er bestaat een samenwerkingsnetwerk tussen de verschillende lidstaten op het gebied van consumentenbescherming voor financiële dienstverlening, wat een bijdrage kan leveren aan het adresseren van deze barrières. In Nederland neemt de ACM, uit hoofde van de voormalige Consumentenautoriteit deel aan dit netwerk.

3.1 Consumenten

De Europese Commissie geeft aan dat consumenten geholpen kunnen worden bij het nemen van aankoopbeslissingen voor financiële diensten die de grenzen van lidstaten overschrijden. Hierbij kan worden gedacht aan verbetering van de informatieverstrekking over de beschikbare producten, zoals bijvoorbeeld door vergelijkingswebsites. Op verschillende deelmarkten zijn hiervoor al de nodige stappen ondernomen. Het bieden van hulp aan consumenten bij overstappen tussen aanbieders

voor alle financiële diensten wordt door de Europese Commissie ook aangemerkt als mogelijkheid voor het bevorderen van grensoverschrijdende financiële dienstverlening. Tegelijkertijd constateert de Commissie dat zij op dat vlak met de richtlijnen voor betaalrekeningen en hypotheken belangrijke stappen heeft gezet. Concrete nieuwe maatregelen worden niet genoemd.

De Europese Commissie stipt vervolgens in haar groenboek aan dat nog stappen te maken zijn wat betreft het meenemen naar andere lidstaten van zorgverzekeringen, beroepsaansprakelijkheidsverzekeringen en pensioenverzekeringen. Ook vraagt de Europese Commissie specifieke aandacht voor de soms hoge en vaak onduidelijke vergoedingen bij grensoverschrijdende betalingen in andere valuta dan euro.

Om het vertrouwen van consumenten bij het afnemen van diensten in een andere lidstaat te schragen, acht de Europese Commissie het ook van belang dat ondersteuning bij geschillen wordt geboden. Volgens de Europese Commissie kan ook geschillenbeslechting bij grensoverschrijdende dienstverlening worden verbeterd om consumenten zo meer zekerheid te bieden bij het afnemen van een product van een buitenlandse aanbieder. Hierbij kan worden gedacht aan het opwaarderen van het bestaande netwerk voor laagdrempelige beslechting van grensoverschrijdende geschillen (FIN-NET), waarbij in Nederland het Klachteninstituut Financiële Dienstverlening (KiFiD) aangesloten is.

Verder komt nog een aantal specifieke onderwerpen met betrekking tot het borgen van het vertrouwen van consumenten aan de orde. Zo stelt de Europese Commissie vragen over problemen bij grensoverschrijdende claims voor verzekeringen van bestuurders van motorvoertuigen. Voorts wordt verwezen naar een aanbeveling uit 2013 over een mechanisme voor afhandeling van problemen van massaschade. De implementatie van deze aanbeveling zal in 2017 worden geëvalueerd. Ook wordt aangestipt dat informatievoorziening voor aanvullende dienstverlening (*ancillary services)* kan worden verbeterd, waarbij specifiek wordt verwezen naar autoverzekeringen bij het huren van een auto.

3.2 Aanbieders

Financiële *retail*producten worden momenteel maar zeer beperkt grensoverschrijdend aangeboden. Aanbieders sluiten soms bewust consumenten uit andere lidstaten uit door hen bijvoorbeeld op basis van IP-adres geen toegang tot het aanbod te bieden. Voor zover dit gaat om ongerechtvaardigde uitsluiting of discriminatie heeft de Europese Commissie al maatregelen om dit tegen te gaan aangekondigd.

Ondernemingen zouden volgens de Europese Commissie kunnen worden geholpen om beter gebruik te maken van de mogelijkheden van digitalisering. Als voorbeeld noemt de Europese Commissie het mogelijk maken van de digitale controle van de identiteit van de consument in het kader van de antiwitwasregelgeving. Daarnaast bestaan momenteel ook vereisten voor fysieke aanwezigheid of vestiging in lidstaten voor de afhandeling van schadeclaims. Het groenboek signaleert dat de vestigingseis een ongerechtvaardigd obstakel kan vormen voor grensoverschrijdende dienstverlening.

Het voldoen aan landenspecifieke regelgeving binnen de interne markt en de divergerende toezichtpraktijk wordt in het groenboek aangemerkt als barrière voor grensoverschrijdende activiteiten van financieel dienstverleners. Hierbij geeft de Europese Commissie met name aan dat gedacht moet worden aan civiel contractrecht, privacy en de bescherming

persoonsgegevens, consumentenbescherming, transparantie-eisen, antiwitwasvereisten en fiscale regels. Ook stelt de Europese Commissie dat de toegang en bruikbaarheid van financiële data ter beoordeling van de kredietwaardigheid een mogelijk obstakel vormen voor buitenlandse toetreders. Dit kan volgens de Europese Commissie worden verbeterd door de verschillen in werkwijze tussen lidstaten aan te pakken.

Ook de toegankelijkheid en gebruik van persoonsgegevens door verzekeringsmaatschappijen is een aandachtpunt voor de Europese Commissie. Divergerende wetgeving op het gebied van persoonlijke faillissement in de lidstaten wordt door de Europese Commissie eveneens geadresseerd als mogelijke barrière. In het groenboek wordt aangegeven dat de mogelijkheden zouden moeten worden onderzocht om als aanbieder te kiezen welk recht (lidstaat van aanbieder of van consument) van toepassing is op de overeenkomst. De systematiek van Europese paspoorten voor beleggingsdienstverlening zouden volgens de Europese Commissie hierbij als inspiratie kunnen dienen. Uitgevers van beleggingsfondsen zoals **instellingen voor collectieve belegging in effecten (icbe's of UCITS[11])** kunnen op dit moment de jurisdictie van uitgifte bepalen. Lidstaten zouden ook praktische ondersteuning kunnen bieden (*one stop shops)* om buitenlandse aanbieders te helpen aan de nationale regels te voldoen. Ook kan gedacht worden aan de introductie van standaardproducten die overal mogen worden aangeboden. Een voorbeeld dat de Europese Commissie hierbij noemt is het Pan-Europese pensioenproduct (PEPP).

4. Kabinetsreactie

Het groenboek onderzoekt een belangrijk en actueel onderwerp, namelijk hoe de Europese interne markt voor financiële *retail*diensten kan worden bevorderd. Gebrek aan concurrentie op de markt voor financiële *retail*-diensten wordt veroorzaakt door zowel belemmeringen voor grensoverschrijdende activiteiten aan de aanbodkant als overstapdrempels aan de vraagkant. Daarbij heeft de Europese Commissie terecht aandacht voor technologische ontwikkelingen en innovatie omdat die kansen bieden om belemmeringen te verminderen. Het kabinet onderschrijft dit doel omdat er duidelijk voordelen voor consumenten uit voort kunnen vloeien. Nieuwe technologieën en innovatieve producten bieden inderdaad grote mogelijkheden, ook voor grensoverschrijdende dienstverlening.

Het kabinet vindt het wenselijk om te onderzoeken hoe de voordelen van de interne markt voor consumenten nog beter kunnen worden gerealiseerd. Tegelijkertijd is het verminderen van toetredingsbelemmeringen en het verlagen van overstapdrempels geen doel op zichzelf, zolang deze gerechtvaardigd en proportioneel zijn. Voorafgaand aan initiatieven tot aanpassingen dient daarom altijd een probleemanalyse plaats te vinden die laat zien dat er sprake is van ongerechtvaardigde en disproportionele toetredings- en overstapbelemmeringen.

Het kabinet betwijfelt in hoeverre er daadwerkelijk fiscale en civielrechtelijke belemmeringen zijn om grensoverschrijdend te handelen. In de hypotheekmarkt bijvoorbeeld was het aandeel actieve buitenlandse partijen voor de crisis aanzienlijk. Zelfs civielrechtelijk en fiscale verschillen belemmerden voor die tijd toetreding kennelijk niet. De terugtrekkende beweging na de crisis lijkt dan ook niet zo zeer het gevolg

[11] Richtlijn 2014/91/EU van het Europees parlement en de Raad van 23 juli 2014 tot wijziging van Richtlijn 2009/65/EG tot coördinatie van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen betreffende bepaalde instellingen voor collectieve belegging in effecten (icbe's) wat bewaartaken, beloningsbeleid en sancties betreft.

van structurele barrières. Het verdient dan ook aanbeveling per deelmarkt te bezien of er sprake is van structurele belemmeringen en zo ja, welke dat zijn.

De reikwijdte van dit groenboek wat betreft producten is overigens vrij groot: verzekeringen, leningen, betalingsverkeer, spaarrekeningen en *retail*beleggingen. Door die diversiteit blijft de argumentatie enerzijds op een hoog abstractieniveau hangen wat tot weinig concrete aanknopingspunten leidt. Anderzijds gaat de Commissie op sommige gebieden op zeer specifieke problemen in, waarbij de probleemanalyse nog onvoldoende wordt uitgewerkt. Concrete vervolgstappen die de interne markt een stap verder brengen zullen op deelmarkten moeten worden geïdentificeerd op grond van een adequate probleemanalyse. Daarbij speelt dan ook een rol dat voor verschillende deelmarkten recentelijk veel Europese maatregelen zijn getroffen. Het gaat veelal om jonge regelgeving, soms zelfs vindt implementatie nog plaats. Hierbij kan gedacht worden aan de markt voor hypothecair krediet (Hypothekenrichtlijn), maar ook betalingsverkeer waarbij het implementatietraject van de Betaaldiensterichtlijn 2 (PSD2) nog twee jaar loopt. Het kabinet vindt het verstandig om voordat we overgaan tot nieuwe maatregelen te bezien hoe de nieuwe regels werken. Het is van belang daarbij per deelmarkt te analyseren welke belemmeringen resteren en of deze ongewenst en structureel van aard zijn.

Een algemene zorg van Nederland is dat verdere harmonisatie van regels op het gebied van consumentenbescherming kan leiden tot vermindering van de consumentenbescherming die momenteel al in Nederland bestaat. Nederland kent toezicht op productontwikkeling door de AFM en een provisieverbod bij financiële dienstverlening en beleggingsondernemingen. Daarmee kent Nederland regels die verdergaan dan de regels van veel andere lidstaten.

Het is tenslotte van belang dat de regelgeving zoveel mogelijk technieknneutraal is. Dat wil zeggen dat regels algemene principes of normen neerleggen die gehandhaafd moeten worden ongeacht de technologie die gehanteerd wordt. Het voordeel van techniekneutrale regelgeving is dat normen gelden ongeacht de stand van de technologie en hiermee voorkomen wordt dat regelgeving aangepast moet worden als de techniek wijzigt of erger, dat via technische aanpassingen regels kunnen worden ontweken.

Al met al deelt het kabinet de doelstelling van de Commissie om belemmeringen in de interne markt weg te nemen. Daarbij gelden belemmeringen zowel aan de consumenten- als de aanbodskant. Consumenten stappen zelfs tussen binnenlandse aanbieders maar weinig over, zijn beperkt bereid in het buitenland financiële diensten af te nemen en ondervinden belemmeringen bij het meenemen van afgenomen diensten naar een andere lidstaat. Aanbieders ervaren drempels om in een andere lidstaat hun diensten aan te bieden. Op beide kanten van de markt gaan we hieronder nader in.

4.1 Consumenten

Het groenboek stelt dat het belang en de veiligheid van de consument moet worden gewaarborgd door adequate consumentenbescherming en grensoverschrijdende verhaalmogelijkheden. Daarmee kan het vertrouwen van consumenten worden ondersteund en dat is een voorwaarde voor het afnemen van financiële diensten in een andere lidstaat. Hoewel het kabinet dit in zijn algemeenheid onderschrijft, is niet duidelijk tot welke concrete voorstellen dit aanleiding kan geven. Het is

dan ook te vroeg om nu al uitspraken te doen over de wenselijkheid daarvan.

De Europese Commissie onderzoekt welke belemmeringen consumenten ondervinden bij het aanschaffen van financiële diensten en producten in een andere lidstaat. Het is een goede zaak dat daarbij het consumentenperspectief expliciet wordt gehanteerd. Het belang van het faciliteren van het zoeken, vergelijken en kiezen van financiële producten door consumenten kan nauwelijks worden overschat. Nieuwe technologieën bieden daar inderdaad goede kansen toe.

Gedragseconomisch onderzoek heeft duidelijk gemaakt dat meer keuze niet noodzakelijkerwijs tot betere keuzes leidt. Vaak leidt teveel keuze tot uitstelgedrag of tot het geheel niet kiezen. Nieuwe technologieën bieden kansen om nieuwe diensten aan te bieden. In het bijzonder vergelijkingssites lijken een belangrijke toegevoegde waarde te hebben om keuzes te faciliteren. Door het vertrouwen in deze vergelijkingssites te bevorderen kan ook de werking van de interne markt mogelijk verbeteren. Hoe dit vertrouwen concreet kan worden bevorderd, is geen eenvoudige vraag. Voorkomen moet worden dat bij regulering van vergelijkingssites de toegevoegde waarde van vergelijkingssites voor consumenten verloren gaat.

De Europese Commissie zou ook verder kunnen onderzoeken welke mogelijkheden en belemmeringen er bestaan om de gestandaardiseerde informatie die in veel sectorale regels wordt geëist publiek beschikbaar te stellen, zodat op basis van die informatie vergelijkingen kunnen worden gemaakt. Het gaat bijvoorbeeld om productinformatie en productvoorwaarden. Op dit moment is de gestandaardiseerde informatie alleen op papier of in digitale documenten terug te vinden. Als deze informatie echter openbaar gemaakt wordt en als open data in databases beschikbaar komt, zou dat zoek- en vergelijkdiensten kunnen helpen.

Tenslotte doen we in Nederland onderzoek naar hoe de keuzearchitectuur kan worden verbeterd ten gunste van consumenten bijvoorbeeld door de introductie van standaardproducten. Ons onderzoek heeft duidelijk gemaakt dat standaardproducten een middel kunnen zijn om consumenten te helpen betere keuzes te maken. Standaardproducten zijn op zichzelf geen doel. Er is echter niet in zijn algemeenheid een uitspraak te doen over de wenselijkheid van standaardproducten. Per deelmarkt zal de toepasselijkheid van het introduceren van een standaardproduct voor een eventueel bestaand probleem moeten worden onderzocht. Hierbij kan ook gekeken worden naar modaliteiten van standaardisatie afhankelijk van het doel dat beoogd wordt met standaardisatie. Dit jaar wordt een experimenteel onderzoek gedaan naar het effect van een standaardproduct op keuzes van consumenten. We zullen de Europese Commissie ook informeren over de uitkomsten van dat onderzoek.

In Nederland heeft onder meer de Autoriteit Consument en Markt (ACM) de afgelopen jaren in verschillende concurrentiestudies onderzoek gedaan naar overstapdrempels. Daaruit kwam het beeld naar voren dat voor sommige financiële producten consumenten niet overstappen terwijl er aanzienlijke voordelen behaald kunnen worden. Dit toont eens te meer aan dat het noodzakelijk is een probleemanalyse per deelmarkt te doen. In deze onderzoeken lag de focus overigens niet op het aanschaffen van financiële diensten en producten in het buitenland, maar duidelijk werd dat overstapdrempels alleen tussen binnenlandse aanbieders al aanzienlijk zijn. Op het terrein van betalingsverkeer zijn diverse onderzoekingen rondom nummerportabiliteit en overstapservice gaande. Evident is dat nummerportabiliteit met de huidige systematiek van het *International*

Bank Account Number (IBAN) alleen binnen de *Single European Payments Area* (SEPA) kan worden ingevuld. De Europese Commissie zal dit alles voor SEPA in 2019 nader onderzoeken. Voor nu zijn er in Nederland enkele concrete aandachtspunten. Zo wordt de overstapservice op dit moment geëvalueerd, doet ACM nader onderzoek naar de baten van nummerportabiliteit en vindt er een onafhankelijk onderzoek plaats naar welke innovatieve ontwikkelingen het overstappen naar een andere aanbieder van een betaalrekening verder kunnen vergemakkelijken.

4.2 Aanbodskant

Naast de belemmeringen die consumenten kunnen ervaren, moet ook aan de aanbodkant naar het wegnemen van belemmeringen worden gezocht. Ongerechtvaardigde en disproportionele toetredingsbelemmeringen dienen zoveel mogelijk te worden weggenomen. Het is echter niet altijd eenvoudig om vast te stellen of toetredingsbarrières ongerechtvaardigd en disproportioneel zijn. Dit vereist veelal een zorgvuldige analyse van de betreffende markt en de daar van toepassing zijnde regels.

In 2014 heeft de ACM onderzoek gedaan naar toetredingsbarrières tot bancaire *retail*sector in Nederland. Daaruit concludeerde zij dat er op een aantal punten sprake was van vermijdbare toetredingsbarrières. Het kabinet heeft de aanbevelingen van de ACM om toetredingsbarrières tot de Nederlandse bancaire *retail*sector te verminderen, verwelkomd, omdat daarmee een bijdrage kan worden geleverd aan betere marktwerking in het belang van consumenten. De aanbevelingen richtten de aandacht op belangrijke zaken als duidelijkheid, eenvoud en proportionaliteit van regelgeving en het goed inrichten van Europees toezicht. Een belangrijk deel van de aanbevelingen zijn reeds onderdeel van beleid of lopende beleidsvoorstellen. Met betrekking tot het streven naar minder complexe en omvangrijke regelgeving en de evaluatie van het vergunningstelsel is een onderzoek gedaan door Actal. Naar aanleiding daarvan wordt gewerkt aan concrete vervolgstappen, bijvoorbeeld met betrekking tot het traject van vergunningverlening. Ook het idee van steunpunten («one stop shops») voor (buitenlandse) toetreders wordt in dat kader nader onderzocht.

4.3 Specifieke onderwerpen

Bij het identificeren van de belemmeringen aan de vraag- en aanbodzijde van de markt, worden ook (soms zeer gedetailleerde) vragen gesteld die zien op specifieke markten (grensoverschrijdende betalingen, beroepsaansprakelijkheidsverzekeringen, autoverzekeringen, aanverwante diensten bij verzekeringen zoals bijvoorbeeld bij het huren van een auto.) Ook specifieke vragen omtrent privacy, toegang en bruikbaarheid van gegevens ter beoordeling van de kredietwaardigheid worden gesteld.

Het is nog te vroeg om in deze kabinetsreactie een uitspraak te doen over al deze specifieke punten. Hierover zullen marktpartijen, toezichthouders en andere belanghebbenden nader geconsulteerd worden. Bij de uiteindelijke beantwoording van de vragen in de consultatie wil het kabinet in ieder geval aangeven dat op grond van de analyse in het groenboek er onvoldoende basis is om op deze onderwerpen vervolgacties te identificeren. Deze specifieke punten behoeven een nadere probleemanalyse voordat er kan worden beoordeeld of vervolgstappen nodig zijn.

5. Tot slot

Het groenboek sluit aan bij de ambities van de Commissie om de interne markt voor financiële *retail*diensten verder te bevorderen. Dit is goed nieuws voor consumenten omdat een beter werkende interne markt in de praktijk vaak leidt tot meer keuze, lagere prijzen en een hogere kwaliteit van dienstverlening. Het kabinet steunt dit streven dan ook en ziet uit naar concrete voorstellen die hieruit zouden kunnen voortvloeien in het actieplan wat tegen de zomer van 2016 wordt gepubliceerd.

Daarbij acht het kabinet het wel van belang dat de effecten van bestaande en soms zeer recent in werking getreden regelgeving worden vastgesteld voordat nieuwe maatregelen worden voorgesteld. Ook vindt het kabinet het van belang dat het niveau van consumentenbescherming in Nederland niet verslechtert ten opzichte van de huidige situatie. Ten slotte wil het kabinet de Europese Commissie meegeven dat effectief beleid aansluit bij daadwerkelijk gedrag van consumenten. Effectief beleid moet worden vormgegeven op basis van een gedegen probleemanalyse en effectmeting voor specifieke *retail*markten.